

Vote et réforme territoriale en Europe Centrale et Orientale: administration et politique électorale en Roumanie postcommuniste

Ionescu, Alexandra

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Ionescu, A. (2012). Vote et réforme territoriale en Europe Centrale et Orientale: administration et politique électorale en Roumanie postcommuniste. *Studia Politica: Romanian Political Science Review*, 12(4), 539-554. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-446059>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Vote et réforme territoriale en Europe Centrale et Orientale¹

Administration et politique électorale en Roumanie postcommuniste

ALEXANDRA IONESCU

Dans les démocraties représentatives, le «peuple souverain», sujet du régime et source de la légitimité politique, est un rapport dynamique entre les gouvernants et les gouvernés institué au moyen des élections et reconstitué régulièrement sous la forme des relations entre votants et élus. Certes, ce rapport n'épuise pas le contenu politique du «peuple», qui, dans les démocraties, reste un concept essentiellement polémique². Qui plus est, de nos jours, ce rapport s'effrite de ses deux bouts, du côté des gouvernés et du côté des gouvernants, projetant sur les scènes politiques démocratiques l'ombre des «peuples non-souverains», figures politiques délaissés par leurs citoyens, électeurs et élus de plus en plus enclins à pratiquer d'autres formes de participation et d'expression politique³. Ceci dit, ce statut de plus en plus malaisé de la figure conventionnelle des «peuples» démocratiques ne diminue ni sa valeur politique, ni sa capacité à concentrer une bonne part de la problématique démocratique. Au contraire, plus que les vicissitudes de la démocratie électorale-représentative, c'est la capacité du rapport électoral-représentatif de résister comme pièce maîtresse des régimes politiques démocratiques qui le qualifie pour un véritable *topos* démocratique.

La raison première de cette endurance réside dans l'encastrement du rapport électoral-représentatif dans l'État, dans son étendue territoriale et dans la densité institutionnelle du système politique. Aussi, l'État, avec toute son architecture institutionnelle déployée sur le territoire national, fait-il le régime démocratique: l'appareil de l'État est l'engin institutionnel de production de la légitimité démocratique⁴. Dès lors, le découpage politique et administratif du territoire et la gestion institutionnelle du rapport des citoyens au territoire sont loin d'être un simple cadre spatial de la constitution du «peuple». Ils participent au processus de production et reproduction de ce «peuple» entendu comme rapport institutionnalisé de domination

¹ Avertissement: Cet article a été rédigé dans le cadre du projet «The Knowledge Based Society Project – Researches, Debates, Perspectives», soutenu par le Programme Opérationnel Sectoriel de Développement des Ressources Humaines (POS DRU) et financé par le Fonds Social Européen et par le Gouvernement de la Roumanie par le contrat no. POS DRU/89/1.5/S/56815.

² V. Pierre ROSANVALLON, *Le peuple introuvable. Histoire de la représentation politique en France*, Gallimard, Paris, 1998.

³ Peter MAIR, «Ruling the Void», *New Left Review*, vol. 42, 2006, pp. 25-51.

⁴ Comme l'observait Stein ROKKAN, *State formation, Nation Building and Mass Politics in Europe. The Theory of Stein Rokkan*, edited by Peter Flora et al., Oxford University Press, Oxford & New York, 1999, pp. 261 sq.

légitime¹, mais aussi en tant que «configuration»² des relations politiques toujours dynamiques. Ensemble, le territoire et la gestion territoriale de l'exercice des droits politiques constituent donc une pièce indispensable dans la production du sujet politique dans toutes les démocraties. Ensemble, ils participent de manière décisive à la construction du «people» durant les processus de démocratisation. Dès lors, les réformes institutionnelles et territoriales dans les pays postcommunistes dévoilent pleinement leur statut de politiques «constitutives»³ de la citoyenneté et de la souveraineté postcommuniste.

Cet article prend la Roumanie comme terrain d'essai, non pas parce qu'elle aurait un statut à part parmi les pays postcommunistes, mais justement parce qu'il est un cas d'espèce pour l'administration de la citoyenneté postcommuniste à comparer et contraster par la suite avec d'autres. L'étude suit en parallèle les traces institutionnelles de deux grands processus constitutifs: d'une part, l'évolution de l'administration électorale au fur et à mesure qu'un régime électoral est mis en place; d'autre part, la réforme institutionnelle de l'État menant à la différenciation progressive d'un échelon institutionnel à part, l'administration locale, munie d'une autonomie fonctionnelle de plus en plus importante. Ensemble et séparément, ces deux politiques créent des institutions, assignent des attributions, répartissent des rôles, instituent des protocoles d'action, relient des institutions agissant à des niveaux et dans des secteurs différents. Ce faisant, elles fondent à vrai dire le régime politique, sachant que ce dernier n'est autre chose qu'un lien entre gouvernants et gouvernés dont la logique et organisée, certes, dans l'horizon des valeurs constitutionnelles, mais dont la substance résulte des pratiques socio-institutionnelle concrètes.

L'ambition de cet article est limitée au décryptage de l'évolution du dispositif de gestion électorale roumain mis en place et amendé durant les années 1990 et 2000. À le considérer dans une perspective fonctionnelle et stratégique, il en ressort que toutes les élections de la période sont «fondatrices» d'ordre politique. L'attribut avait été réservé pour les premiers exercices électoraux postcommunistes⁴. Néanmoins, chaque scrutin annonce ou entérine de nouvelles distinctions opératoires dans la logique d'intelligibilité et d'action de l'ordre politique à naître (public et privé, central et local, politique et administration) et valide la viabilité relative des processus de structuration politique correspondants. Ce faisant, la succession des scrutins postcommunistes participe à l'institutionnalisation progressive et pas toujours harmonieuse des rapports et des modes d'action des agents institutionnels et politiques appelés à gérer les élections. Aussi, la suite électorale illustre-t-elle les vicissitudes de la routinisation de la démocratie postcommuniste. Ainsi, les élections de 1990 démarrent l'émancipation du régime politique comme espace institutionnel et politique à part, construit à la faveur de la continuité administrative de l'État socialiste, mais distinct de celui-ci. Les élections de 1992 et 1996 scellent la disjonction entre la politique locale et la politique nationale et mettent en place les mécanismes distributifs de construction

¹ Max WEBER, *Economy and Society. An Outline of Interpretative Sociology*, edited by Guenther Roth and Claus Wittich, University of California Press, Berkeley and Los Angeles and London, 1978.

² Norbert ELIAS, *What is Sociology?*, Columbia University Press, New York, 1978.

³ Theodore J. LOWI, «Four Systems of Policy, Politics, and Choice», *Public Administration Review*, vol. 32, no. 4, 1972, pp. 298-310.

⁴ Paul G. LEWIS, *Political Parties in Post-communist Eastern Europe*, Routledge, London & New York, 2000.

du consensus politique postcommuniste. Les élections de 2000 et de 2004 revisitent les frontières et les canaux d'échange entre la politique nationale et locale et entre politique et administration aux deux niveaux. Aussi, ne va-t-on pas s'appliquer à exposer le système électoral roumain comme mécanisme de transformation des voix en mandats, travail déjà accompli¹. Nous proposons en revanche une lecture du dispositif institutionnel d'administration électorale tel qu'il fut façonné par les lois électorales successives durant l'intervalle qui peut être par convention considéré comme étant le temps du postcommunisme: un temps politique qui vient après le communisme et qui est lourd de son héritage; un temps qui précède et prépare l'intégration européenne et dont le sens se construit par rapport à cet horizon. Ce dispositif de gestion électorale ne décrit pas le fonctionnement effectif de la politique postcommuniste. En revanche, il sert de structure d'opportunité, de configuration de base pour les pratiques locales et sectorielles et pour les interactions stratégiques des acteurs politiques et institutionnels – bureaucraties centrales et locales, magistrats, élus à tous les niveaux – qui, faisant les élections, font le postcommunisme roumain et se font eux-mêmes durant cette interaction.

Les «élections fondatrices»: la production administrative du régime politique

Les premières élections postcommunistes² témoignent de la visée conservatrice de la «Révolution roumaine»: à part marquer de la manière la plus nette la rupture avec l'ordre politique communiste, ces élections dites «fondatrices» entérinent la continuité de l'ordre administratif et juridique du Parti-État. L'affirmation n'est contradictoire qu'en apparence. D'une part, ce qui démarre en 1990 est un véritable changement politique qui se manifeste sur le mode de la production institutionnelle d'un régime politique nouveau – consacré par la Constitution de 1991 et dont les logiques seront progressivement clarifiées au fil des décennies suivantes – et de la production politique de nouveaux acteurs, les partis postcommunistes – pour lesquels le premier scrutin représente le signal de départ dans une course très inégale durant laquelle ils peineront à acquérir des structures organisationnelles et des identités politiques plus ou moins claires et durables. D'autre part, ce changement politique débute à la faveur de la préservation et, par le fait même, de la confirmation de la viabilité des structures et pratiques administratives de l'ancien Parti-État. Ces élections sont censées parfaire la rupture politique ouverte en décembre 1989 et accomplir les objectifs majeurs fixés par le manifeste fondateur du Front du Salut National³: changer la direction politique du pays et préserver la «normalité» socio-institutionnelle de l'État. Après la vacation du sommet de l'État à la suite de la déposition et de l'exécution de Nicolae Ceaușescu, après le recyclage de la bureaucratie centrale du Parti-État par les

¹ À ne citer que l'ouvrage de Cristian PREDA, *Partide și alegeri în România postcomunistă*, Nemira, București, 2004; IDEM, *Rumânii fericiți. Vot și putere de la 1831 până în prezent*, Polirom, București, 2011.

² Organisées le 20 mai 1990 pour l'élection d'un Parlement bicaméral et du Président.

³ Le «Communiqué au pays du Front du Salut National du 22 décembre 1989», *Monitorul Oficial*, no. 1 du 22 décembre 1989.

autorités révolutionnaires¹, les élections parachevaient la validation postcommuniste de l'échafaudage administratif et, ce faisant, jetaient les bases de la construction de la future politique postcommuniste, avec ses acteurs et ses logiques d'action. À résumer la stratégie du changement politique en Roumanie, les politiques du Parti-État furent mobilisées pour produire la politique postcommuniste².

Si la liberté politique actualisée comme liberté d'élire est sans doute le gain net du postcommunisme, le processus électoral en tant que tel n'est pas une nouveauté postcommuniste. À l'époque du Parti-État, des élections pour la Grande Assemblée Nationale, et pour les conseils populaires des départements, des villes et des communes – ce que la Constitution de 1965 appelait les «organes du pouvoir d'État» – étaient régulièrement organisées³. Ce processus occasionnait le travail conjoint des «organes de l'administration d'État» – les comités et les bureaux exécutifs des conseils populaires, et des instances de participation et mobilisation socialiste, sous la «direction» du Parti Communiste. En fait, à l'époque, la gestion des élections ne faisait que révéler et confirmer l'hétéronomie structurelle congénitale du Parti et de l'État en Roumanie communiste⁴. Le postcommunisme disposait donc d'un solide savoir-faire en matière d'administration électorale que les autorités provisoires entendirent récupérer.

Issu du Conseil Provisoire d'Union Nationale⁵ et tenant lieu de «Constitution» jusqu'à l'élaboration d'une Loi fondamentale proprement dite, le Décret-Loi⁶ relatif aux premières élections reprit l'ensemble du dispositif électoral de l'ancien Parti-État. D'abord, l'acte décida de calquer la carte électorale postcommuniste sur la carte administrative du Parti-État: l'élection du Parlement bicaméral aura dorénavant lieu au sein des circonscriptions plurinominales dont les contours suivent le découpage des départements du pays. Ce choix fut lourd de conséquences pour la configuration de la politique postcommuniste dans ses dimensions de participation, mobilisation et représentation politique des citoyens. Le département, l'unité territoriale au sein de laquelle l'administration du Parti-État fut érigée et pratiquée, était la pierre angulaire des processus régulatifs et distributifs de la gouvernance communiste; le foyer de la domination patrimoniale⁷ à tendances sultanques⁸ exercée à l'époque de Ceaușescu

¹ Armée, ministère de l'Intérieur, ministère de l'Economie etc., V. Alexandra IONESCU, *Du Parti-État à l'État des partis. Changer de régime politique en Roumanie*, Editura Academiei Române, București, 2009, pp. 186-201.

² Suivant bien sûr la fameuse hypothèse *policies determine politics*, Theodore J. LOWI, «Four Systems of Policy...cit.».

³ Selon la Loi électorale no. 67 de 1974.

⁴ Alexandra IONESCU, *Du Parti-État à l'État des partis...cit.*, pp. 75-113.

⁵ Dominé de manière écrasante par le Front du Salut National, le Conseil Provisoire d'Union Nationale est, en principe, l'instance qui réunit toutes les formations constituées en janvier et février 1990, *Ibidem*, pp. 225-234.

⁶ Décret-Loi no. 92 du 14 mars 1990 relatif à l'élection du Parlement et du Président de la Roumanie.

⁷ Herbert KITSCHLT, Zdenka MANSFELDOVA, Radoslav MARKOVSKI, Gábor TOKA, *Post-Communist Party Systems. Competition, Representation, and Inter-Party Cooperation*, Cambridge University Press, Cambridge UK, 1999.

⁸ Juan LINZ, Alfred STEPAN, *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore et London, 1996.

et renforcée par l'«autarchie déconcentrée»¹ du niveau local à l'époque de l'austérité outrancière des années 1980; l'espace des dépendances et des collusions croisées, verticales et horizontales, longitudinales et transversales qui assuraient la validité de l'ordre politique du communisme roumain. Toutefois, comme tel, le département ne servait pas de circonscription avant 1989. Sur le coup, son instrumentalisation électorale en 1990 témoigne probablement moins d'une stratégie politique de long terme des autorités provisoires prises dans le tourbillon du changement que d'un impératif pratique. À l'époque communiste, le Conseil d'État² découpait avant chaque élection les 349 circonscriptions uninominales pour la désignation des députés de la Grande Assemblée Nationale en fonction de l'évolution démographique du pays. Or, après l'abandon de l'hypothèse d'un système électoral majoritaire dans des circonscriptions uninominales³, doter le département d'une valence électorale était non seulement la solution la plus viable à l'époque, mais également celle qui convenait le mieux à la vocation «normalisatrice» de la Révolution: au sein des départements, les institutions de l'administration locale qui avaient toujours participé à l'organisation des élections étaient ainsi appelées à faire valoir leur savoir-faire au sein d'un système de gestion électorale dont les logiques et la logistique restait la même qu'au temps du communisme alors que les parties prenantes changeaient en fonction de la nouvelle donne politique.

Ensuite, sur cet axe territorial organisé en départements fut élevé un échafaudage institutionnel de gestion électorale qui fédérait les sommets du gouvernement, les niveaux locaux de l'administration et la magistrature, en un mot, toutes les composantes majeures, distributives et régulatrices, de l'architecture de l'État socialiste. À l'époque, cet échafaudage présentait deux caractéristiques saillantes: il était fortement centralisé et il était régi par la spécialisation fonctionnelle des parties prenantes.

Soucieux d'asseoir son contrôle sur un État dont il n'a que la direction temporaire dans un contexte caractérisé par la désobéissance civile ouverte, le gouvernement provisoire installé en décembre 1989 réaffirma et renforça⁴ le contrôle hiérarchique sur les échelons fonctionnels et territoriaux de l'État, échelons qui échappèrent pour l'instant à toute libéralisation politique ou émancipation statutaire⁵. À la place des anciens comités et bureaux exécutifs des conseils populaires socialistes, dissouts en décembre 1989, le gouvernement institua des «mairies», strictement subordonnées à l'exécutif, chargées de la gestion de tous les problèmes (économiques, sociaux, culturels, financiers, agricoles, commerce, transports, éducation etc.) dans leurs juridiction et assistées par les institutions administratives spécialisés en place, subordonnés en égale mesure aux ministères de ressort⁶.

¹ Antoine ROGER, *Fascistes, communistes et paysans. Sociologie des mouvements identitaires en Roumanie*, Éditions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2002, p. 221.

² L'organe permanent de la Grande Assemblée Nationale.

³ Hypothèse contenue dans la première forme du projet de Décret-Loi et rejetée à la suite de l'opposition des partis «historiques» et autres formations constituées en janvier et février 1990.

⁴ Décret-Loi sur le gouvernement.

⁵ Les premières élections locales n'ont lieu en Roumanie qu'en 1992; les «réformes structurelles» des paliers régulateurs de l'État roumain sont reportées pour la fin de la décennie 1990, voire le début des années 2000, dans les conditions de l'intégration européenne du pays.

⁶ Décret-Loi no. 8 du 7 janvier 1990 sur l'organisation et le fonctionnement des organes locaux de l'administration d'État; ce régime légal est prolongé jusqu'en 1991 par la Loi no. 5 du 19 juillet 1990.

Egalement, par l'intermédiaire du ministère de la Justice, le gouvernement garda un contrôle strict sur la magistrature, sur les nominations, les promotions, les transferts des magistrats, aux niveaux central et départementaux de l'architecture judiciaire¹. En fait, tout comme dans le cas de la transformation des départements en circonscriptions électorales, la mobilisation des juges dans le dispositif électoral fut une «innovation» postcommuniste résultant d'une substitution obligée: convoqués dans la composition des bureaux électoraux (le bureau électoral central et les bureaux des circonscriptions) les juges remplaçaient les représentants des conseils et organisations des travailleurs chargés avant 1989 du pilotage et de la surveillance du processus électoral. Le choix de la magistrature pour pallier au démantèlement des formes de la participation ouvrière est, lui aussi, lourd de sens: de la sorte, la gestion des élections «fondatrices» ne scelle pas seulement la continuité de l'ordre administratif du Parti-État, mais aussi de son ordre juridique. Anciens gardiens de la légalité socialiste, les juges sont dorénavant invités à veiller à la légalité de la confection de la légitimité politique postcommuniste. Dès lors, le gouvernement, les magistrats et l'administration départementale et locale du Parti-État sont rassemblés dans un dispositif de gestion électorale hautement centralisé qui assure l'exercice des droits politiques nouvellement acquis par les citoyens et qui enclenche le processus de production des acteurs de la politique postcommuniste.

À considérer ce dispositif sous un angle fonctionnel, les trois composantes sont assemblées dans une configuration stratégique où à chacune reviennent des attributions qui sont tout autant d'atouts dans un processus de négociation, dont l'importance varie en fonction des ressources et capacités de chaque acteur et dont la substance est justement le rapport politique postcommuniste: la taille du corps politique, la magnitudes des circonscriptions, la gestion territoriale du corps politique, la réception et la validation des candidatures, le maniement de la logistique électorale, la solution des litiges électoraux etc. Sur le plan logistique, la construction du rapport de représentation récupère le moule communiste: nombre de dispositions du Décret-Loi postcommuniste sont reprises telles quelles de la législation électorale communiste². Toutefois, même si la donne est similaire, le jeu est radicalement changé. De haut en bas et de bas en haut, les gestionnaires du processus électoral négocient rien de moins que les chances de la représentation politique postcommuniste.

Renouant explicitement avec la tradition précommuniste, le Décret-Loi institue un Parlement bicaméral dont les membres sont élus à la représentation proportionnelle en circonscriptions plurinominales à magnitude variable. Si le découpage électoral est calqué sur la carte administrative de l'État socialiste, la magnitude des circonscriptions est, du moins en partie, fixée par le Gouvernement, suivant un algorithme différent pour l'Assemblée des députés et pour le Sénat: le Décret-Loi fixe le nombre de députés à 387 alors que le nombre de sénateurs résulte d'un calcul fait à partir du poids démographique inégal des départements³. Dans les deux cas, la répartition

¹ Ramona COMAN, *Réformer la justice dans un pays postcommuniste*, Éditions de l'Université Libre de Bruxelles, Bruxelles, 2009.

² Dispositions relatives à la constitution des listes électorales, au contrôle de la qualité d'électeurs.

³ L'art. 6 du Décret-Loi 92 de 1990 stipule que «l'Assemblée des Députés est constituée par 387 députés» plus les représentants des «minorités nationales» reconnues, alors que le «Sénat est composé de sénateurs élus, en fonction de la population des départements, comme il suit: dans le départements dont la population ne dépasse pas 500.000 habitants, deux sénateurs;

départementale des mandats de député et sénateur est opérée par le gouvernement à partir des indicateurs démographiques pour la production desquels tous les échelons de l'administration sont mobilisés. Dans les deux cas, le gouvernement provisoire dispose d'une marge de manœuvre plus ou moins significative¹ qu'il peut mobiliser dans un dialogue regroupant les administrations départementales dont il contrôle la direction et les aspirants à une place dans le premier Parlement.

Si la gestion des mandats à pourvoir est faite aux sommets de l'État, il revient aux échelons inférieurs de l'administration de gérer la disposition territoriale effective du corps électoral: les directions départementales dressent la carte des sections de vote, alors que les «mairies» des communes et des villes² dressent les listes électorales correspondant à chaque section, comme elles le faisaient par ailleurs à l'époque du communisme. Si dans des conditions politiques normales, l'opération relève d'une simple démarche régulatrice, lors des élections fondatrices, l'administration locale participe à une véritable constitution du corps politique. La production territoriale des électeurs devient un enjeu de premier ordre dans le contexte de la nouvelle liberté de circulation acquise par les citoyens: si le dispositif électoral communiste administrait une société à mobilité contrôlée, les mécanismes électoraux postcommunistes sont appelés à gérer des électeurs dorénavant libres de leurs mouvements. L'instrument électoral appelé à répondre aux défis du déplacement libre des votants est la liste électorale spéciale, elle aussi partie de l'instrumentaire électoral communiste. Consignant tout les citoyens qui, n'ayant pas le domicile fixe dans l'aire de la section de vote, y exercent toutefois leurs droits politiques avec l'aval du maire et du président du bureau de la section du vote, les listes spéciales s'ajoutent aux listes permanentes pour construire le corps électoral en acte dans un système dépourvu au demeurant de moyens de vérification transversale de l'identité des électeurs³. Aussi, le corps électoral est-il non seulement la source de la représentation postcommuniste; il est en égale mesure le produit d'un processus électoral régi par les administrateurs locaux et les magistrats.

Anciens gardiens de la légalité socialiste, les juges agissent en médiateurs du processus électoral à tous les niveaux de l'échafaudage institutionnel. Appelés à participer à la constitution et à assurer la direction des bureaux électoraux (central, des circonscriptions et des sections) veillant au bon fonctionnement du dispositif électoral, les juges font en fait plus que veiller. L'ensemble de la hiérarchie du pouvoir judiciaire héritée du Parti-État, avec ses dépendances et ses complicités politiques verticales et transversales⁴, est mobilisé lors des élections fondatrices: au sommet, 7 des 17 membres du Bureau Electoral Central, dont le président, sont tirés au sort parmi les juges de la Cour Suprême de Justice en place; les présidents des Tribunaux des départements organisent le tirage au sort des juges convoqués dans les bureaux électoraux des circonscriptions et des sections de vote. Dans cet échafaudage à trois

dans les départements ayant entre 501.000 et 750.000 habitants, trois sénateurs; dans les autres départements 4 sénateurs; 14 sénateurs à Bucarest».

¹ La magnitude de circonscriptions de l'Assemblée des députés résulte de la division de la population des départements par la norme nationale de représentation, obtenue par la division de la population totale du pays à 387 avec une erreur maximum de 15% (art. 14).

² La loi roumaine distingue entre les communes, collectivités territoriales de l'espace rural, et les villes, collectivité territoriale de l'espace urbain.

³ V. l'étude de Daniel OLTEANU, *Vot și intenție de vot. Rețele clientelare de control al votului 1992-2009*, thèse de doctorat en science politique, Université de Bucarest, 2011.

⁴ Ramona COMAN, *Réformer la justice...*cit., p. 96 sq.

échelons, le niveau départemental accomplit un rôle charnière: en amont du scrutin, les bureaux des circonscriptions valident les candidatures déposées par les partis et distribuent les instruments du vote (bulletins, tampons); en aval du scrutin, ils centralisent les résultats des sections. Les élections fondatrices transforment les magistrats des départements en acteurs clé agissant à la jonction entre l'administration et la politique dans une culture institutionnelle fondée sur la double dépendance des magistrats: allégeance au gouvernement central, dépendance et complicité avec les élus du département¹.

La réglementation des premières élections assemble la ligne de production de la politique postcommuniste au moyen des appareils administratif et judiciaire de l'ancien Parti-État. Les modifications ultérieures du système électoral sont à interpréter par rapport à cette configuration stratégique initiale ayant permis de valider la rupture politique grâce à la continuité institutionnelle. Par la suite, l'évolution de la gestion électorale révèle un processus de différenciation qui est la conséquence politique des réformes administratives de l'État postcommuniste.

La politique de l'État et l'administration la démocratie postcommuniste

Le Parlement issu des «élections fondatrices» devient l'auteur de l'ordre politique postcommuniste en tant qu'il accomplit la mission constituante qui lui avait été expressément assignée par le Conseil Provisoire: à la fin de l'année 1991, la Roumanie a sa nouvelle Constitution². Le Parlement revient également sur le régime électoral³ non pas tant pour modifier un système qui avait par ailleurs prouvé sa viabilité, mais surtout pour affirmer son statut de souverain par rapport à un État qui le précédait dans l'ordre logique et chronologique. Le dispositif de gestion du processus électoral qui fédère le gouvernement central, l'administration locale et la magistrature reste largement inchangé dans sa forme et ses principes fonctionnels. Si la disposition institutionnelle dure, en revanche, le statut politique de chacune des composantes mobilisées change, alors que leurs rapports réciproques acquièrent de nouvelles valences au fur et à mesure que sont mises en œuvre les politiques institutionnelles sous-tendant la démocratisation postcommunistes (v. Tableau 1): constitution d'un niveau électif de l'administration locale et, conséquemment, d'une politique électorale locale, d'abord; restructuration fonctionnelle de l'État par la constitution d'un nouveau régime légal et politique de la fonction publique et de la magistrature ensuite.

Les élections générales de novembre 1992 ne sont pas moins «fondatrices», en tant qu'elles sont censées inaugurer l'entrée dans un nouveau régime constitutionnel, centré sur le Parlement. Symboliquement, le gouvernement se voit retirer la capacité de décider de la magnitude des circonscriptions, fixée directement par la Loi électorale, alors que, d'une manière tout aussi symbolique, le calcul de la taille du corps politique est confié à la Commission Nationale de Statistique, au demeurant subordonnée au gouvernement, mais pourvue en principe d'une vocation à

¹ *Ibidem*, p. 31 sq.

² Sous peine de dissolution, l'Assemblée constituante était tenue adopter un projet de Constitution dans un délai de maximum 18 mois (art. 82).

³ Loi no. 68 du 15 juillet 1992 pour l'élection de la Chambre des Députés et du Sénat.

l'autonomie. Le seuil constitutionnel-électoral n'est toutefois pas franchi avant que la consécration postcommuniste d'un nouvel échelon politique n'ait eu précédemment lieu par l'institution des instances électives aux niveaux local et départemental – maires, conseils locaux et départementaux¹ – et par leur investissement à la suite des «élections fondatrices» locales de juin 1992. En 1992 comme en 1990, la vérification de la validité du régime dans sa dimension territoriale précède la consécration du changement au sommet.

Certes, l'émancipation politique du niveau territorial, n'aurait-elle été que relative, était une étape obligée de la démocratisation, un volet indispensable de la politique constituante postcommuniste. Cette émancipation politique n'avance pas sans filet de sécurité pour la validité du nouveau régime. Elle est en fait portée par une vaste démarche distributive dont le sens premier est de confirmer le caractère irréversible du changement. D'une part, une pléthore de positions électives est créée, dans les communes rurales, dans les villes petites ou grandes, à la tête des départements, des positions à pourvoir par des élites anciennes ou nouvelles, acquises de la sorte au nouveau régime. Illustration de cette vocation de l'échelon local à enclencher la production du consensus politique postcommuniste producteur, aux conseils locaux revient (provisoirement, en 1992) la charge de découper les sections de vote de leur juridiction, alors qu'il incombe aux maires d'en établir les listes électorales.

D'autre part, ces nouvelles instances électives, qui testent la capacité d'intégration politique de l'ordre à naître, ont éminemment des compétences distributives. La Loi de 1991 constitue l'administration locale comme un strate institutionnel à part, muni d'une vocation à l'autonomie fonctionnelle: cette autonomie n'est pour l'instant que putative, car les élus des communes, villes et départements, conseillers et maires, n'ont au demeurant ni la capacité, ni les moyens de imaginer et mettre en œuvre de vastes programmes de développement local. Le rôle qu'ils sont appelés à jouer n'est toutefois pas moins «fondateur» de régime. Ensemble, maires, conseillers locaux et départementaux administrent la capacité d'intégration sociale et politique des institutions publiques locales de même que de la capacité des institutions publiques à inciter, sinon à produire le... marché postcommuniste. Maires et conseillers locaux décident ensemble de la taille des administrations locales, de la perméabilité sociale des institutions publiques²: ils créent du travail, ils embauchent et licencient à une époque où le travail est frappé de précarité. Maires et conseillers locaux gèrent le patrimoine public et privé des collectivités locales, ils commandent des travaux publics, ils externalisent des services publics, ils attribuent des contrats, ils avisent, ils certifient etc.: ils créent la conjoncture de l'émergence des entrepreneurs postcommunistes à une époque où la distinction entre ce qui est public et ce qui est privé est en pleine confection³ et dont la fabrication accompagne l'émergence de la société civile et de l'économie de marché postcommuniste.

¹ Loi no. 69 du 26 novembre 1991 de l'administration publique locale et Loi no. 70 du 26 novembre 1991 relative aux élections locales.

² Le conseil local approuve l'organigramme de l'appareil administratif de la mairie proposée par le maire, décide des nominations et des licenciements dans les services publics de la mairie.

³ La Loi no. 69 de 1991 constitue la double personnalité juridique des collectivités territoriales: en tant que personnes juridiques civiles, les communes, villes et départements gèrent un patrimoine privé; en tant que personnes de droit public, elles administrent le domaine public dans leur juridiction.

Qui plus est, la réforme de 1991 ramène à la vie une entité institutionnelle dont le régime communiste, en vertu de sa nature même, avait fait économie: le préfet, figure du gouvernement dans le territoire, est un indice de la discontinuité entre le gouvernement national et l'administration locale et, à ce titre, il assure la jonction effective entre les deux niveaux. Chargé en principe du contrôle de la légalité des actes des autorités locales, autrement dit, de l'homogénéité juridique de l'État dans son étendue territoriale, le préfet joue en fait sur/à la frontière entre national et local et entre politique et administration¹. Aussi, le préfet rejoint-il les magistrats des départements dans la catégorie de ces personnages qui, sans jouer les premiers rôles dans la dramaturgie du postcommunisme, prennent une part majeure à la construction des détails de l'intrigue. Autrement dit, ils participent à la même *policy community*² productrice de la validité du régime politique. En vertu de la multiplicité des rapports de dépendance dans lesquels ils sont insérés – dépendance du gouvernement central, des antennes territoriales des ministères, des élites politiques et bureaucratiques nationales et locales, des entrepreneurs locaux etc. – les préfets sont des personnages politiques clé: dans l'ordre gouvernemental, le préfet est le médiateur effectif de la présence territoriale de l'État en tant qu'il avise les nominations et les départs des chefs des services gouvernementaux dans leur juridiction; dans l'ordre administratif, le préfet peut toujours, avec l'aide des magistrats, contrôler, voire bloquer les actes des représentants des autorités locales qu'il considère illégales; dans l'ordre électoral, il prend part, à côté des magistrats – il est vrai sur une position plus retirée – à la constitution des bureaux électoraux.

Personnages politiques de premier ordre, agents gouvernementaux et administrateurs électoraux, les magistrats et les préfets se voient condamnés à la neutralité partisane formelle et à la dépendance politique explicite. Ainsi, les agents gouvernementaux des départements (préfets, sous-préfets, chefs de services gouvernementaux) sont exclus de la compétition électorale et, par ce fait même, réduits à des positions secondaires à l'échelle de la politique nationale: organisateurs des élections, responsables de la réussite des démarches gouvernementales de toute sorte dans le territoire, obligés à composer avec des élites locales très diverses, ils n'ont pas au demeurant d'autonomie statutaire, mais, dépendant de la volonté du gouvernement, ils sont eux-mêmes soumis aux vicissitudes électorales³.

Les démarches constitutives des années 1991-1992 équilibrent les rapports de pouvoir entre la politique électorale et l'appareil administratif de l'État et scellent la configuration stratégique de leur dépendance réciproque validée par voie électorale. C'est à la lumière de ces dépendances à double sens qu'il convient d'interpréter l'ajustement du dispositif de gestion électorale à la fin de la première décennie postcommuniste: la disjonction politique entre les niveaux électifs central et local à la suite de l'émancipation politique et administrative (relative) du dernier est confirmée et à la fois modérée par le retour de l'État central dans le processus d'administration électorale⁴: au sommet, le

¹ V. Joel S. MIGDAL, *State in Society. Studying how States and Societies Transform and Constitute One Another*, Cambridge University Press, Cambridge & New York, 2001.

² V. Jacques LAGROYE, Bastien FRANÇOIS, Frédéric SAWICKI, *Sociologie politique*, 5^e édition, Presses de Sciences Po et Dalloz, Paris, 2006, pp. 533-557.

³ À employer les distinctions de Graham Allison, les préfets et les magistrats sont des *senior players* dans le jeu électoral, tout en étant des *junior players* dans le jeu gouvernemental, v. Graham T. ALLISON, Morton H. HALPERIN, «Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications», *World Politics*, vol. 24, 1972, pp. 40-79.

⁴ Ordonnance d'urgence du gouvernement no. 63 du 26 mai 2000.

gouvernement reprend sa capacité initiale de gérer la magnitude des circonscriptions; dans le territoire, le ministère de l'Intérieur, par ses services spécialisées, retire aux mairies la tâche de l'établissement des listes électorales; dans les départements, les préfets valident le découpage des sections de vote. Ceci dit, la production du consensus politique territorial passe dès lors moins par un registre institutionnel administratif et davantage sur un registre politique pragmatique: les maires – comme rôles institutionnels – ne prennent plus officiellement part à la confection des listes spéciales le jour des élections. Cette prérogative est dorénavant réservée aux bureaux des sections de vote qui, de par leur composition (magistrats et représentants des partis compétiteurs) illustrent la diversité des équilibres politiques du lieu. Dix ans après la chute du communisme, la séparation politique entre le national et le local est remise en forme: géré sur un mode territorial, le corps politique et ses manifestations électorales demeurent l'expression d'une démocratie de portée nationale que seul l'État peut encadrer.

Les changements ultérieurs du dispositif de gestion électorale, en 2004 et en 2008, rendent en effet compte de la composition politique et institutionnelle stratégique entre la politique nationale et la politique locale, entre l'État central et l'administration locale, tant sur le palier territorial, que sur l'axe fonctionnel. En attendant la constitution à l'avenir d'un savoir unifié de la démographie électorale dont le détenteur et le gestionnaire serait une Autorité Electorale Permanente chargée de la constitution d'un registre électoral et des sections électorales, le gouvernement central et les autorités locales négocient la disposition territoriale du corps politique: si en 2004, cette négociation est toujours limitée aux listes et sections de vote, en 2008, avec le changement du mécanisme électoral à la suite duquel les circonscriptions plurinominales sont découpées en collèges uninominaux, l'opération ramène dans une même négociation de proportions nationales et de portée constituante le gouvernement central, ses antennes et agences territoriales, le Parlement et les maires¹ à une époque où les rapports de pouvoir au sein des partis politiques roumains sont équilibrés, voire reformulées au profit des organisations locales et départementales².

Ces modifications qui, en 2008, ont des conséquences politiques importantes, sont à interpréter à la lumière des changements subis par les paliers administratif et judiciaire de l'ordre politique. Durant la seconde décennie postcommuniste, ces modifications vont en principe dans le sens d'une rationalisation des réformes politiques et institutionnelles déjà accomplies. En pratique, elles remettent en chantier les modes et les voies de la politisation³ de l'État et de la production administrative de la politique⁴.

¹ Au titre de la Loi no. 35 de 2008, le premier découpage des collèges est fait par un arrêté gouvernemental qui entérine la décision d'une commission parlementaire spéciale; la délimitation des collèges ne peut pas recouper les frontières administratives existantes (des communes, villes, départements); si le compromis autour du découpage des collèges dans une circonscription n'est pas trouvé au sein de la commission parlementaire, c'est au gouvernement de s'en charger.

² V. Alexandra IONESCU, «When Policies Make (up for) Politics. A View from Romania», *Studia Politica. Romanian Political Science Review*, vol. X, no. 2, 2010, pp. 229-241.

³ V. Jean-Michel EYMERI-DOUZANS, «Pour une sociologie politique comparée des institutions et de l'action publiques», in Françoise DREYFUS, Jean-Michel EYMERI-DOUZANS (dir.), *Science politique de l'administration. Une approche comparative*, Economica, Paris, 2006, pp. 269-283.

⁴ Pour les régimes historiques et politiques des équilibres entre l'administration et la politique v. Fred W. RIGGS, «Bureaucrats and Political Development. A Paradoxical View», in Joseph LAPALOMBARA (dir.), *Bureaucracy and Political Development*, Princeton University

L'ordre institutionnel de l'administration locale est régi par une nouvelle loi de 2001 (Loi no. 215) qui fait la synthèse des modifications advenues depuis 1991 et entérine la fonction éminemment distributive des instances électives locales au nom de l'impératif d'une gestion des affaires communautaires dans la proximité immédiate du citoyen, alors que le statut des élus locaux validé en 2004 (Loi no. 393) limite, par l'explicitation des incompatibilités, la vocation entrepreneuriale des élus. Cette rationalisation territoriale croise les modifications advenues dans la substance même de l'appareil administratif et de la magistrature.

En 1999, la fonction publique est instituée comme un statut à part dans l'ordre socio-institutionnel du système politique. Ce faisant, elle complique – virtuellement du moins – la topologie de ce système politique en insérant entre le gouvernement central, le Parlement et les instances électives départementales et locales un espace muni d'une double vocation à l'autonomie statutaire et à la flexibilité fonctionnelle (mise en œuvre des politiques du gouvernement central et des instances régionales et locales). Cette double vocation sert de principe de production de l'appareil administratif de l'État et, en même temps, décrit les équilibres instables et les frontières mouvantes entre la politique et l'administration. D'une part, le nouveau statut homogénéise le régime juridique de tous les employés des institutions de l'administration centrale et locale et brise formellement la dépendance congénitale entre la politique et l'administration. D'autre part, il ne peut (ou veut?) qu'insérer la production de la nouvelle fonction publique dans les rapports de dépendance (politique, économique ou autre) déjà à l'œuvre: de portée nationale, le statut de la fonction publique et géré de manière locale ou sectorielle. En vue de la constitution socio-institutionnelle d'une fonction publique statutaire, les recrutements, les évaluations, les promotions, les transferts sont au demeurant gérés au sein de chaque institution, par les responsables élus ou nommés en fonction de leur positionnement dans l'espace politique. Aussi, les élections qui suivent à l'adoption de ce statut deviennent-elles littéralement «fondatrices d'État»... Adoptée dans une année électorale, la Loi sur l'institution du préfet de 2004 (no. 340) qui fait précéder le recrutement par concours des préfets et sous-préfets par leur nomination politique est en fait révélatrice de ce mécanisme¹. De tactique politique appelée à organiser un consensus politique transversal, le clientélisme politique acquiert le statut explicite d'une politique (productrice) d'État.

Or, une politique exige une certaine dose de projection, coordination et conséquence de la part de ceux qui participent à sa confection et mise en œuvre, ce qui la distingue d'une simple spoliation désordonnée de l'État. La poursuite de l'instrumentalisation partisane et patrimoniale des institutions publiques, aux niveaux territorial et central – qui n'est pas fondamentalement troublée ou arrêtée par le nouveau statut institutionnel des fonctionnaires – transforme, parfois d'abord, de plus

Press, Princeton & New Jersey, 1963, pp. 120-167; Giorgio FREDDI, «Bureaucratic Rationalities and the Prospect for party Government», in Francis G. CASTLES, Rudolf WILDEMANN (dir.), *The Future of Party Government. Visions and Realities of Party Government*, Walter de Gruyter, Berlin & New York, 1986, pp. 143-177; Martin SHEFTER, *Political Parties and the State. The American Political Experience*, Princeton University Press, Princeton New Jersey, 1994.

¹ Les fonctions de préfet et de sous-préfet, qualifiées par le Statut de 1999 de «fonctions publiques générales» (à côté de celles de secrétaire général et secrétaire général adjoint du gouvernement, de conseiller d'État, de secrétaire général et secrétaire général adjoint des ministères et agences centrales du gouvernement), étaient restés, pour une période transitoire, en dehors du régime statutaire.

en plus souvent ensuite, la jonction entre le régime politique et l'État dans un terrain d'affrontement entre les acteurs du régime (élus, membres du gouvernement) et les représentants de l'État (fonctionnaires), dont les médiateurs sont les magistrats sitôt que des fonctionnaires déposés par les directions politiques s'adressent à la justice pour revendiquer leur nouvelle autonomie.

L'histoire de la confection de (la vocation à) l'indépendance de la justice est partie intégrante de l'histoire de confection de la politique postcommuniste. Pendant ce temps, la magistrature, elle-même un des supports privilégiés de la continuité avec le Parti-État, est prise entre un ministère qui a l'ambition d'administrer et la profession et l'acte de justice et une vocation à l'autonomie dont la charpente institutionnelle (le Conseil supérieur de la magistrature) est taillée en principe par la Constitution. Le rôle politique pivot des magistrats (juges et procureurs), explicité par les lois électorales ou juste déduit des expériences proches, sur un plan symbolique ou politique¹, n'échappe à personne et appelle à une prudence raisonnée, surtout après que le thème de la «corruption» (des élites politiques, des fonctionnaires ou des magistrats confondus) ait acquis une place centrale sur l'agenda public, sinon dans le discours politique². Adoptées en 2004 dans l'urgence de l'intégration européenne, les lois relatives au statut des magistrats (Loi no. 303), à l'organisation du pouvoir judiciaire (Loi no. 304) et au Conseil supérieur de la magistrature (Loi no. 317) consolident l'indépendance du pouvoir judiciaire et, du même coup, confirment le statut politique des magistrats de participants à part entière à la fabrication effective des rapports entre le régime politique fondé sur les élections et l'État comme dispositif de gouvernement.

À la fin du postcommunisme, les élus, les fonctionnaires et les magistrats jouissent formellement de la plénitude de leurs statuts respectifs. Toutefois, à chaque élection, dans chaque circonscription, voire dans chaque institution publique, les élus, les fonctionnaires et les magistrats testent dorénavant le régime pratique de leur autonomie et de leurs dépendances réciproques.

En Roumanie, toutes les élections postcommunistes sont «fondatrices»: fondatrices de régime politique et d'État, en tant qu'elles vérifient le caractère fonctionnel des dispositifs institutionnels en place et leur capacité à assurer la validité de l'ordre politique en son ensemble; fondatrices des distinctions politiques structurantes (central et local, public et privé, politique et civil, politique et administration) d'un ordre démocratique dont la topologie est bien plus compliquée que celle du Parti-État. L'affirmation est à prendre dans un sens sociologique: cette «fondation» a lieu non seulement sur le plan des valeurs et des normes collectives – un plan dorénavant régi par le désaccord, sinon par le conflit ouvert – mais avant tout sur le terrain des pratiques sociales de la politique postcommuniste. Mais les élections sont également «productrices»: productrices de la volonté politique des citoyens telle qu'elle résulte de l'exercice de la citoyenneté postcommuniste et dont les artisans consacrés par la Constitution sont les partis politiques. Les partis – formes d'action politiques combinant une organisation et une identité – ne préexistent pas aux élections postcommunistes,

¹ E.g. le cas de la l'Italie, dominée à l'époque par les scandales des poursuites judiciaires des affaires de corruption et par l'émergence d'un «régime des juges», v. Mauro CALISE, *Il Partito Personale. I due corpi del leader*, nouvelle édition, Laterza, Roma-Bari, 2010.

² V. l'évolution de l'attitude politique à l'égard de la magistrature et du régime légal du pouvoir judiciaire chez Ramona COMAN, *Réformer la justice...cit.*, surtout pp. 91-119.

mais en sont en égale mesure le résultat et les premiers bénéficiaires. Au fur et à mesure que les élections postcommunistes mènent à terme leur travail analytique, découpant et différenciant les différents volets de la communauté politique (*polity*) postcommuniste, elles en secrètent aussi le produit de synthèse: les partis, appelés dorénavant à relier dans une même politique (*politics*) des démarches politiques (*policies*) ayant leurs propres acteurs, raison, objectifs et modes de faire.

Annexe

Tableau 1

L'évolution du dispositif électoral postcommuniste

| | 1990 (DL92/1990) | 1992-1996 (L68/1992) | 2000 (OUG63/2000) | 2004 (L373/2004) | 2008 (L35/2008) |
|---|---|--|---|---|--------------------|
| <i>Corps électoral</i> | Gouvernement | Comission Nationale de Statistique | Institut National de Statistique | Institut National de Statistique AEP+Service d'état civil (registre électoral) | |
| <i>Circonscriptions</i> | Département – circonscriptions plurinominales | | | | |
| <i>Magnitude</i> | 41 | 42 | 42 | 42 | 43 |
| <i>Collèges</i> | Gouvernement | Parlement | Gouvernement | Parlement | Parlement |
| <i>Sections de vote</i> | Direction du département | Conseil local | Maire | | |
| <i>Carte d'électeur</i> | - | Maire | Service d'état civil du Ministère de l'Intérieur | Services locaux d'état civil | |
| <i>Listes électorales permanentes</i> | Maires, par section de vote | | Service d'état civil du Ministère de l'Intérieur | Maire + service d'état civil du Ministère de l'Intérieur + préfets (registre des sections de vote géré par l'AEP) | |
| <i>Listes électorales speciales</i> | Maire + Président du Bureau électoral de la section de vote | Bureau électoral de la section de vote | | | |
| <i>Autorité Electorale Permanente (AEP)</i> | | - | Président + 2 vice-présidents nommés par le Parlement | | |

| | | | | |
|---|---|--|--|---|
| <i>Bureau Electoral Central</i> | 7 juges de la Cour Suprême tirés au sort + 10 représentants des partis* | 7 juges de la Cour Suprême tirés au sort + 16 représentants des partis* | 7 juges de la Haute Cour de Cassation et Justice tirés au sort + 16 représentants des partis* + 1 représentant du groupe parlementaire des minorités | Le président et les vice-présidents de l'AEI + 3 membres tirés au sort parmi les juges de la Haute Cour de Cassation et Justice + 12 représentants des partis* + 1 représentant du groupe parlementaire des minorités |
| <i>Bureau Electoral Départemental</i> | 3 juges désigné par tirage au sort par le Président du Tribunal Départemental + 6 représentants des partis* | 3 juges désignés par tirage au sort par le Président du Tribunal Départemental + 8 représentants des partis* | 3 juges désignés par tirage au sort par le Président du Tribunal Départemental + 10 représentants des partis* | 3 juges désignés par tirage au sort par le Président du Tribunal Départemental + 1 représentant de l'AEI + 9 représentants des partis* |
| <i>Bureau Electoral de la section de vote</i> | 2 magistrats (président, lieutenant) désignés par tirage au sort par le Président du Tribunal Départemental + 7 membres | | | |

* Désignés par les partis participants aux élections en fonction de leur capacité électorale mesurée par le nombre de candidats proposés dans la circonscription.